

# 税收竞争、收入差异与地方公共服务

艾瑞克·史密斯、翠西·J·韦伯 著 葛夕良 冯文丽 编译

原载:《国际税收与公共财政》2001 年第 8 期

## 一、引言

劳动力在不同地区之间不断流动是现代社会的一大特色。本文就是在劳动力不断流动这一背景下分析了两个地方辖区之间的税收竞争情况。流动工人在其工作地要消耗公共产品,各地方当局就会对流动工人征收一定的所得税,于是就产生了税收竞争问题。本文有两个假设条件:其一,不同税率设置当局之间的空间距离。距离在模型中表示为运输成本,对分配结果至关重要。其二,允许流动工人和非流动工人在收入上存在差别。这些收入差别和拥塞效应对公共政策决策起着相当重要的作用。

在上述条件下,流动工人的税收压力取决于地方当局的意图,即是鼓励还是阻碍流动工人流入。当然,税率的结果也与流动工人的选位决策反应有关。流动工人增加使当地公共服务紧缺,地方当局此时需要考虑源于税基扩大的税收贡献是否足以补偿提供额外公共产品所需的税收收入。如果足以补偿,外来流动工人是纯粹的财政贡献者,就会受到欢迎;如果不够补偿,流动工人就是纯粹的财政受益者,地方当局不会欢迎。本文的一个重要观点是,税收贡献额与个人支付能力有关,因此流动工人受不受欢迎,取决于他们的相对收入水平。另外,流动工人的选位决策也取决于收入水平。如果流动工人的收入比非流动工人高,他们偏好较低的税率,反之,偏好较高的税率。

流动工人对税率变动所作出的选位反应和地方当局的税率决定动机,两者相互作用共同决定税率。这一分析的主要结果是,如果流动工人是纯粹的财政贡献者但其收入低于非流动工人,减少流动障碍就会造成税率上行的压力。直观地看,流动工人如果是纯粹的财政贡献者,就受地方当局欢迎,但收入低于非流动工人,因而比非流动工人更偏好较高的税率:随收入的下降,人们更偏好消费“相对”少的私人产品和“相对”多的公共产品。这时地方当局会通过提高税率吸引流动工人。我们必须注意,这种做法仅是税率不下调动机的一个例子。这一政策所表达的信息是,地方当局不仅要评估每一个流动人员的财政贡献,还要分析流动人员的相对收入如何影响地方的财政融资决策。

上述情况发生于距离相隔较远辖区之间的税收竞争。当交通成本较高时,交通费用对游移于税收当局竞争中的流动工人而言相当重要。他们选择在最近的城市消费以降低交通成本。在这种情况下,就会存在一个对税率及公共服务差异产生反应的边际工人,这就产生了税基竞争的潜力。

另一方面,当交通成本很低时,流动工人就有能力利用地方公共产品,都流动到同一城市。但当这种情况发生时,流动工人肯定是纯粹的财政受益者。另外,流动工人必须愿意支付流动成本。如果重新定位的成本很低,即使居住在最远辖区的工人也会流动到其他城市。在人口单向流动下,最终的结果是税率和公共产品支出平均化。

## 二、模 型

有两个地区,标为  $j = [a, b]$ 。两地区间的距离是  $[0, 1]$ , 每个地区都有一个城市。地区  $a$  的范围是从 0(城市  $a$  的位置)到总距离的中点,地区  $b$  则从中点到 1(城市  $b$  的位置)。每个城市中有许多生产型公司。劳动是唯一的投入品,生产是线性的。

每个地区的工人分为流动工人和非流动工人两种类型。非流动工人在该城市中居住并工作,两个城市中人数一样,表示为  $s > 1$ 。此外,在两地区中,还有流动工人均匀分布。他们只能从两城市中选出一个工作并居住。选位决策一经做出不得更改——两地区间不通勤。流动工人迁移到另一个城市都会涉及到交通成本,交通成本是一个到那个城市行程的比例数,用  $c > 0$  表示。这个成本可以理解成两城市间距离的代表,也可以理解为流动成本。

我们可以对流动工人和非流动工人的生产率进行区分。非流动工人生产 1 个单位的产品,流动工人则生产  $\alpha > 0$  个单位。因此,  $\alpha$  表示流动工人的相对生产效率。显然,如果  $\alpha < 1$ ,说明流动工人的效率比非流动工人的低;相反,  $\alpha > 1$  则说明流动工人的效率较高。我们假定两种可能性都存在。

决策过程有两个阶段。第一个阶段中,由每个地区投票中的多数人决定比例税率  $t_j$  ( $j = a, b$ ),税收收入用来供应地方公共产品。在每个城市中,流动工人人数总是小于非流动工人,投票中的多数意味着由非流动工人选择税率。由于人们之间没有差异,我们可从每组中选出一个代表。假定另一个城市的税率和流动反应已定,在每个城市中工人根据自己的福利最大化选择偏好税率。

在第二个阶段,流动工人分析税率和公共服务,并做出选位决策。他们和非流动工人一起生产,根据产量获得相应的工资,并对收入纳税。因为工人在工作地进行消费(没有边境商店)和居住,所得税和消费税没有区别,对工人在居住地征收的居住税和在工作地征收的从源税也一样。

竞争性利润最大化意味着每个城市的实际工资等于恒定的边际劳动产品,在这个工资水平上,公司总愿意雇佣任何数量的工人。每个城市的公司都相同,因此单位产出的工资水平 ( $w$ ) 也相同。鉴于此,收入的差异只源自税率和生产率的差异。假定工作时间为 1,那么城市  $j$  中非流动工人的收入是  $w(1 - t_j)$ ,流动工人的则是  $\alpha w(1 - t_j)$ 。因为地方政府对工人的收入征税,用于公共产品生产,所以,对于任何给定的  $t_a$  和  $t_b$ ,人们都希望流动工人进入该城,进入城市  $a$  以  $\varepsilon(t_a, t_b)$  工作,剩余的进入城市  $b$  以  $1 - \varepsilon(t_a, t_b)$  工作。因此,他们预计城市  $a$  的人口为  $N_a = s + \varepsilon$ ,政府支出为  $G_a = t_a w(s + \alpha \varepsilon)$ ,城市  $b$  的人口为  $N_b = s + (1 - \varepsilon)$ ,政府支出为  $G_b = t_b w(s + \alpha(1 - \varepsilon))$ 。

每个城市中的所有入(非流动群体和外来的流动群体)都能均等享受公共产品,但该城市之外的人无法享受。用  $\phi(G_j)$  表示城市  $j$  中的人从每人  $G_j$  单位的公共产品消费中获得的利益,  $G_j = \bar{G}_j / N_j^\beta$ 。拥塞参数  $\beta$  的取值是  $0 \leq \beta \leq 1$ ,对纯公共物品而言  $\beta = 0$ ,对政府提供的私人物品而言,  $\beta = 1$ 。假设  $\phi(G_j)$  是增函数,连续的,凹向的和可微的。

两种工人的效用对消费加上地方公共物品减去交通成本是准线性的。居住在城市  $j$  ( $j = a, b$ ) 中的非流动工人没有迁移的机会,他们的效用是:

$$V_j(t_j; \varepsilon) = w(1 - t_j) + \phi(G_j) \quad j = a, b \quad (1)$$

而流动工人需要支付交通成本,对一个居住城市、选位在的流动工人,他得到的效用是:

$$U_a(t_a; \varepsilon; x) = -cx + \alpha w(1 - t_a) + \phi(G_a) \quad (2)$$

同理,如果他居住在城市  $b$ ,效用是:

$$U_b(t_b; x; x) = -c(1-x) + \alpha w(1-t_b) + \phi(G_b) \quad (3)$$

### 三、选位决策

如果允许工人选择,他们将迁移到产生最高效用的城市。假定  $t_a, t_b$  和期望值  $x$ , 流动工人可能对选哪个城市无所谓。这只对工人选位在  $U_a(t_a; x; x^*) = U_b(t_b; x; x^*)$  时成立。由方程(2)和方程(3)可得:

$$x^* = (1/2c)[\alpha w(t_b - t_a) + \phi(G_a) - \phi(G_b)] + 1/2 \quad (4)$$

选位在  $x < x^*$  (接近于  $a$  城市) 的工人严格偏好  $a$  城市, 选位在  $x > x^*$  (接近于  $b$  城市) 的工人严格偏好  $b$  城市。用  $x$  代替(4)中的  $x^*$ , 可以明确地定义  $x$ 。

但是这种对选位无所谓的可能性不大。与公共物品供应相比, 溢出效果比较明显, 工人们就会理性地希望所有其它流动工人迁移到一个城市。给定税率  $t_a$  和  $t_b$ , 下列条件(5)成立时, 所有的流动工人都会迁移到  $a$  城市, 条件(6)成立时, 都会迁移到  $b$  城市。

$$U_a(t_a; 1, 1) > U_b(t_b; 1, 1) \Leftrightarrow c < \alpha w(t_b - t_a) + \phi[t_a w(s + \alpha)(s + 1)^\beta] - \phi[t_b wS^{1-\beta}] \quad (5)$$

$$U_a(t_a; 0, 0) < U_b(t_b; 0, 0) \Leftrightarrow c < \alpha w(t_a - t_b) + \phi[t_b w(s + \alpha)(s + 1)^\beta] - \phi[t_a wS^{1-\beta}] \quad (6)$$

直观上来看, 所有的流动工人都迁移到  $a$  城市 ( $\chi = 1$ ) 必须要有: 居住在  $b$  城市 (距离  $a$  城市最远) 的人在给定税率  $t_a, t_b$  下, 愿意支付流动成本, 并假定他期望所有其他人都这么做。这要求流动成本很低。净财政溢出必须超过距离城市  $a$  最远的人的交通成本, 净财政溢出在所有纳税人对城市  $a$  的地方公共物品供应做贡献时产生。条件(6)也有类似的解释。因此, 从(4)、(5)和(6)我们将得出:

$$\chi(t_a, t_b) = \begin{cases} 0 \cdots \text{for} \dots c < \alpha w(t_a - t_b) + \phi[t_b w(s + \alpha)/(s + 1)^\beta] - \phi[t_a wS^{1-\beta}] \\ 1 \cdots \text{for} \dots c < \alpha w(t_b - t_a) + \phi[t_a w(s + \alpha)/(s + 1)^\beta] - \phi[t_b wS^{1-\beta}] \\ (1/2c) \{ c + \alpha w(t_b - t_a) + \phi[t_a w(s + \alpha\chi)/(s + \chi)^\beta] \\ \dots - \phi[t_b w(s + \alpha(1 - \chi))/(s + (1 - \chi))^\beta] \} \end{cases} \quad (7)$$

需要注意的是, 因为可能存在  $t_a, t_b$  和一个很小的  $c$ , 所以  $\chi$  在(7)中同时取了三个值。在博弈的第二个阶段, 对某些税率和交通成本参数, 多均衡会产生。但当所有三种情况都存在时, 内部是不稳定的, 这种情况我们不予考虑。

在下文中详细讨论的对称均衡中,  $t_a = t_b = t$ , 因此  $\chi = \frac{1}{2}$  时(7)的一个解。在这种情况下, 当  $\partial U_a(t; \chi; \chi)/\partial \chi = -\partial U_b(t; \chi; \chi)/\partial \chi < 0$  时, 比较稳定, 这说明:

$$D = c - [\phi'_i t_i w / (s + 1/2)^{1+\beta}] \cdot \psi_i > 0 \quad (8)$$

这里,  $\psi_i = [\alpha(1 + 1/2) - \beta(s + \alpha/2)]$ ,  $\phi(G_j) = \phi_j$

### 四、税率设置

非流动工人的代表按照公式(1), 根据福利最大化的原则确定税率。当两个地区的边境是闭合的, 流动就会封锁,  $\chi$  就会固定。在这种情况下, 城市  $a$  中决策者的第一顺序条件为下式:

$$\phi'_a \cdot \left[ \frac{s + \alpha\chi}{(s + \chi)^\beta} \right] = 1 \quad (9)$$

非流动工人选择一个人均的地方公共产品消费水平,使从中获得的边际利益等于他必须为此所支付的资金数量。公共产品供应的单人份额  $G_a$  是  $1/(s + \alpha\chi)$ , 消费的单人成本  $G_a$  是  $(s + \chi)^\beta/(s + \alpha\chi)$ 。在对称的封闭边界中,  $\chi = \frac{1}{2}$ ,  $t_a = t_b = t_c$  和  $\phi_a = \phi_b = \phi_c$ 。于是,第一顺序条件就为:

$$\phi'_a \cdot \left[ \frac{s + \alpha/2}{(s + 1/2)^\beta} \right] = 1 \quad (10)$$

但边界开放之后,工人的迁移不再受限,在博弈的第二个阶段,流动工人对决策者第一个阶段的决策会有所反应。这样,城市的决策者在使(1) 最大化时,应该考虑到公式(7) 中所定义的流动工人随后的流动反应。这就意味着给定  $t_b$ ,城市  $a$  的理想税收方案是:

$$\max_{t_a} V_a(t_a, t_b, \chi) = w(1 - t_a) + \phi[t_a w(s + \alpha\chi(t_a, t_b))/(s + \chi(t_a, t_b))^\beta] \quad (11)$$

约束条件为(7)

对城市  $b$  类似的问题,纳什均衡是一个税收对  $(t_a^*, t_b^*)$ :

$$t_a^* = \arg\max_{t_a} w(1 - t_a) + \phi[t_a w(s + \alpha\chi(t_a, t_b^*))/(s + \chi(t_a, t_b^*))^\beta] \quad (12)$$

$$t_b^* = \arg\max_{t_b} w(1 - t_b) + \phi[t_b w(s + \alpha\chi(t_a^*, t_b))/(s + 1 - \chi(t_a^*, t_b))^\beta] \quad (13)$$

方程(7) 使我们关注两种类型的均衡。首先考虑边际工人对财政刺激反应的对称内部均衡,然后再考虑集中均衡。集中均衡中,每个流动工人理性预期所有其它流动工人都定位在两城市中一个(例如城市  $b$ ),这时,他的效用最大化策略是迁移到那个城市。在这种情况下,似乎不存在边际工人,税收当局在第一个阶段制定税率时似乎只是为了满足一定的人口,不考虑其他城市的税收政策。

### 1. 对称内部均衡

开放边界内部均衡是满足方程(12) 和(13),  $\chi(t_a^*, t_b^*) \in (0, 1)$ , 并由  $U_a(t_a; \chi; x^*) = U_b(t_b; \chi; x^*)$  决定的一个税收对  $(t_a^*, t_b^*)$ 。回顾第三部分,稳定均衡要求(8) 中决定的交通成本较高。在本分析中,城市  $a$  理想的策略是(14), 边际工人在第二个阶段做出的反应由(15) 确定。

$$-1 + \phi'_a \left[ \frac{s + \alpha\chi}{(s + \chi)^\beta} \right] + \left[ \frac{\phi'_a t_a \psi_a}{(s + \chi)^{1+\beta}} \right] \frac{\partial \chi}{\partial t_a} = 0 \quad (14)$$

$$\frac{\partial \chi}{\partial t_a} = \frac{w[\alpha - \phi'_a \cdot [(s + \alpha\chi)/(s + \chi)^\beta]]}{-2c + [\phi'_a t_a w/(s + \chi)^{1+\beta}] \psi_a + [\phi'_b t_b w/(s + 1 - \chi)^{1+\beta}] \psi_b} \quad (15)$$

在对称的情况中,在  $t_a^* = t_b^* = t_s$ ,  $\chi = \frac{1}{2}$  和  $\phi_a = \phi_b = \phi_s$  在  $\chi = \frac{1}{2}$  时,方程(14) 和(15) 变为:

$$-1 + \phi'_s \left[ \frac{s + \alpha/2}{(s + 1/2)^\beta} \right] + \left[ \frac{\phi'_s t_s \psi_s}{(s + 1/2)^{1+\beta}} \right] \frac{\partial \chi}{\partial t_s} = 0 \quad (16)$$

$$\frac{\partial \chi}{\partial t_s} = \frac{-w[\alpha - \phi'_s \cdot [(s + \alpha/2)/(s + 1/2)^\beta]]}{2D} \quad (17)$$

从(16) 和(17) 可以看出,开放边界中税率主要取决于流动工人和非流动工人的相对收入。首先考虑所有人无差异( $\alpha = 1$ ) 的基本情况。在这种情况下,流动工人的税率偏好和公共支出水平与非流动工人相同,即他们都偏好于封闭边境环境中的税率。这样,这些工人对财政刺激没有反应( $\alpha = 1$  意味着  $\partial \chi / \partial t_s = 0$ ), 公开边境的结果是税率不变。

但是如果个人间有差异,税率的变化会诱使流动工人改变自己的选位决策,进而影响边际效用(和税率设置)。这种在(16) 的第三个条件中反应出来的间接的相互作用效果,取决于流

动工人是否比非流动工人具有较高的收入。如果流动工人的收入高,他们偏好较高的税率。因此,提高税率就会阻止这些工人进入该城市( $\alpha > 1$  意味着  $\partial \chi / \partial t_s < 0$ )。相反,如果流动工人的收入低,他们偏好较低的税率。在这种情况下,提高税率就会吸引这些工人进入( $\alpha < 1$  意味着  $\partial \chi / \partial t_s > 0$ )。

对于流动工人的税收政策反应,地方当局能够通过改变税率阻止或吸引外来的居民,到底阻止还是吸引,取决于额外居民的净税收贡献的吸引力。这种吸引力由(16)中  $\Psi_s$  的符号决定。如果为正,流动工人是净财政贡献者,即税收贡献大于他们造成的拥塞,会受到当局的欢迎;如果为负,流动工人是净财政受益者,即他们给别人造成的拥塞大于税收贡献,不受当局欢迎。

注意当  $\alpha \leq \hat{\alpha}$ ,  $\hat{\alpha} \equiv \beta s[s + (1 - \beta)/2]$  时,  $\Psi_s \leq 0$ 。 $\beta \leq 1$  意味着  $\hat{\alpha} \leq 1$ 。因此,如果流动工人是高收入者( $\alpha > 1$ ),他们是净贡献者。相反,如果  $\alpha < 1$ ,流动工人的希求由拥塞程度  $\beta$  决定。 $\hat{\alpha} < \alpha < 1$  时,流动工人的收入比非流动工人低,但仍然是净财政贡献者,参见中等收入的情况。 $\alpha < \hat{\alpha}$  时,流动工人的收入仍然比非流动群体的低,但这时他们是净财政受益者,参见低收入的情况。

中等收入和低收入阶层比非流动居民更偏好高税率,而高收入阶层则偏好低税率。当收入上升时有两种效果。一种是个人的收入上升时希望税率调低:这时私人消费需求的上升大于对公共物品供应增加的需要。另一种是当其他代理人的收入上升时,结果不明确。当其他人收入较高,中低收入阶层有通过高税率获得更多税收收入的动机;另一方面,收入提高后,即使税率不变税收收入也会增加。个人可能希望通过私人物品消费而不是仅以公共物品供应获得好处,因此他们希望降低税率。整体的效果是偏好税率下降。

现在研究税收当局在三种情况中的反应。如果流动工人是高收入阶层( $\alpha > 1$ ),他们是净财政贡献者,偏好较低的税率,地方当局为了吸引这些纳税人也有降低税率的动机。如果流动工人是低收入阶层( $\alpha < \hat{\alpha}$ ),他们是净财政受益者,偏好较高的税率,税收当局通过降低税率阻止他们进入。

**命题 1** 如果流动工人是高、低收入阶层,在开放边境对称纳什均衡中的税率比封闭边境经济中低。

相反,如果流动工人是中等收入阶层( $\hat{\alpha} < \alpha < 1$ ),他们是净贡献者,但收入比非流动居民的少,希望税率能在封闭边境环境中的基础上提高,为了吸引这些外来的纳税人,地方政府提高税率。

**命题 2** 如果流动工人是中等收入阶层,在开放边境对称纳什均衡中的税率比封闭边境经济中的高。

在没有拥塞( $\beta = 0$ )的极端情况下,流动工人总是净贡献者,流动工人在开放边境中能否迁移只取决于他们的收入比非流动工人高还是低。如果  $\alpha > 1$ ,流动工人的收入高,是净财政贡献者,希望税率比封闭边境环境中的低,因此  $t_s < t_c$ 。相反如果是满拥塞( $\beta = 1$ ),当且仅当  $\alpha > 1$  时,流动工人是净贡献者。如果  $\alpha < 1$ ,他们是净财政负担。在两种情况中,该城市都制定  $t_s < t_c$  的税率,以此吸引第一种情况下希望低税率的外来工人,制止第二种情况下希望高税率的外来工人。

## 2. 集中均衡

我们探讨所有工人都集中到城市  $b$  ( $\chi = 0$ ) 的集中均衡时,令:

$$t_s^0 = \arg \max_t w(1 - t) + \phi[tws^{1-\beta}]$$

$$t_c^0 = \arg \max_t w(1 - t) + \phi[tw(s + \alpha)/(s + 1)^\beta]$$

对所有在第二个阶段(假定第一个阶段中制定的税率为  $t_a^0$  和  $t_b^0$ ) 迁移到城市  $b$  的流动工人而言,行为成本非常低:

$$c < \hat{c}(\alpha, \beta) \equiv \alpha w(t_a^0 - t_b^0) + \phi[t_b^0 w(s + \alpha)/(s + 1)^\beta] - \phi[t_a^0 w s^{1-\beta}]$$

从集中溢出中获得的净收益必定比每个移民的交通成本高。对迁移到同一个城市获益的工人而言,公共物品的“公共性”很强。不考虑城市规模,如果外来工人造成的拥塞大于他所做的贡献,公共服务中就没有正的溢出效果,集中溢出均衡将不存在。

集中均衡存在还要求,在第一个阶段制定的税率对其他城市和第二个阶段中移民选位决策的反应理想。我们只定义移民受欢迎、对所有的  $t, x(t, t_b^0) = 0$  的这种简单的特殊均衡。在这种情况下,流动工人对城市的税率没有反应,  $t_a^0$  对  $t_b^0$  的反应最佳。而城市  $b$  拥有所有的流动工人和理想税率,这是城市  $b$  可能的最优结果。对所有的  $t, \hat{x}(t, t_b^0) = 0$  的充分条件是:

$$\alpha w(t - t_b^0) + \phi[t_b^0 w(s + \alpha)/(s + 1)^\beta] - \phi[t w s^{1-\beta}] > c \quad \text{所有 } t \in [0, 1]$$

这个条件中  $c$  逼近 0,  $\alpha$  逼近 1。当交通成本非常低时,最初的选位并不重要,对等的动机很高。假定流动工人和非流动工人具有相似的税率偏好,非流动工人就愿意将税率制定到能够产生这些集中结果的水平。

假定流动工人是净贡献者。(9) 关于  $x$  的微分说明(内生地)扩大一个城市的税基将提高人均公共物品的支出水平。集中均衡中城市人口多,人均公共物品的支出水平比人口较少的封闭边境中高。但税率取决于偏好。(9) 的微分还说明从封闭边境环境中到所有工人都迁移至城市  $b$  的集中均衡,会提高城市  $a$  的税率。当且仅当  $(\phi_b''/\phi_b') \cdot G_b < -1$ , 城市  $b$  的税率会提高。直观地看,城市  $b$  的税率一定,净贡献者增加会使税收和公共服务增加。公共服务供应的边际收益下降,就有降低税率的动机。但同时,公共服务供应的边际成本下降,又会产生提高税率的动机。如果  $(\phi_b''/\phi_b') \cdot G_b < -1$ , 边际收益效果超过了边际成本效果,税率下降。

## 五、结 语

封闭经济过渡到开放边境对称均衡,势必会引发税率和人均公共产品的变化。不过,外来人流并没有发生变化。因此,只能通过变动地方公共政策来影响福利水平。在这种情况下,非流动工人的境况总是被恶化;流动人员的福利取决于他们与当地居民相对收入。流动人员如果是纯粹的财政贡献者,他们就获利;如果是纯粹的财政受益者,他们就受损。

高收入流动人员是纯粹的财政贡献者,他们偏好比封闭边境条件下更低的税率。当局要吸引他们流入就必须降低税率。从低收入居民向高收入流动人群实施再分配,不公平程度会加剧。中等收入流动人员也是纯粹的财政贡献者,但他们偏好比封闭边境条件下更高的税率,当局要吸引他们就必须提高税率。在这种情况下,再分配有利于中等收入流动人员,不公平程度下降。福利是否改善,取决于这两大群体在社会福利函数中所占的权数。

不过,如果流动工人是低收入阶层,流动工人和非流动工人的境况都会恶化。低收入流动工人使公共产品紧缺,而对税收收入没有贡献,却偏好比封闭边境条件下更高的税率。为了制止这种纯粹的财政受益者流入,各城市降低税率。两个城市如果都采取这种阻止方式,最终的结果是人口数量不变,公共服务水平较低。

利用这些发现可以采用一些合理的政策措施。例如,如果外来人员欢迎,可以采取限制人员外流的政策。但地方政府对人员外流难以直接控制,因此需要地区间彼此合作限制人员流入。加拿大政府对跨地区流动提出了资格要求,就是此类限制行为的一例。相反,当流动人员成为纯粹的财政负担时,地方当局就有单边限制人员流入的动机。最明显的政策或许是通过

定居要求限制低收入工人流入。另外,限制享受公共提供的私人产品如医疗卫生、住房和福利待遇等,也可以遏止流动人员流入高福利各州,还会减轻地方当局实施最优区内税收政策的压力。一般说来,地方政府如果能够提供更多样化的公共服务,他们的支出目标是提供能够吸引纯粹的财政贡献者而非低收入群体的公共服务。

低收入工人对完善的社会公共服务体系的反应比较积极,这一现象是北美福利制度改革争论中的一个重要方面。例如,Winer 和 Gauthier(1982)发现,大西洋沿岸各省 UI 款项支付的增加抑制了这些地区的人员外流,而其它地区 UI 款项的增加又刺激了大西洋沿岸各省份的人员外流。美国的事实也表明,如果让受领 AFDC(未成年儿童救济)津贴的单亲家庭流动,他们很有可能流动到救济金发放更多的州。

当然,地方政府会要求上级政府实施合作计划,即要求上级政府在社会服务的政策或融资方面提供帮助,以阻止不如人意的均衡结果发生。不过,地区政府间的合作不可能总与中央政府的意愿合拍。例如,当流动人员是中等收入阶层时,财政政策实际上会降低不公平程度。在这种情况下,上一级政府就倾向于“让税收竞争充分发展”的结果。

当我们从封闭边境环境转向开放边境集中均衡时,人口流动决定(至少部分决定)边境开放的福利效应。由于只有流动工人是纯粹的财政贡献者时,集中均衡才产生,所以,城市规模扩大就意味着财政净收入增加,公共服务水平提高。因此,在交通成本较低的情况下,工人流动增加了人口密集城市的人均公共服务支出,但同时又降低了人口稀少城市的人均公共服务支出。如前所述,流动对税率的影响是模糊不清的。

在集中均衡模式条件下,人口稠密地区的非流动居民的境况得到改善,他们可以选择自己偏好的税率,现有的税基也比封闭经济中的大。如果他们选择较低的税率,由于私人产品和公共产品的消费都增加,流动工人的境况也得以改善。但如果他们选择较高的税率,私人产品消费的“失”可能就会大于公共产品的“得”。这在效用函数的一般参数和相对收入界定中并不存在。相反,人口稀少城市的居民由于受税基较小的限制,境况始终没有得以改善。

纳税人少、财政收入低,人们竞相离去,会使经济步入螺旋式下滑的轨迹。当地方政府依据税收收入对公共支出进行调整时,相邻城市之间的公共服务差距就会非常大。税收收入下降的城市就会发现为公共项目建设融资、维持预算平衡越来越难。这符合美国许多城市的实际情况。如卡姆登和费城是两座相邻的城市,但是它们的税收模式、公共服务水平相差很大。卡姆登的税基窄而小,费城则宽而大。由于公共服务萎缩,卡姆登有能力的居民都渡过特拉华河流动到了费城,给卡姆登留下了严重的财政资金筹措问题。

从联邦政府的角度来看,它并不希望相邻城市间公共服务差距过大,因为这对政治稳定不利,它会制定跨地区的相关政策来解决这些问题,如通过税收激励政策和提供公共服务吸引企业到公共服务较差的城市投资。从地方的角度看,人口稀少地区的地方当局只能关闭一些缺乏竞争力的城市区域,而把资源集中用于一些选定的区域。给有些区域提供住房优惠政策,而人口稀少的区域则变成零居住区。

译者单位:厦门大学财金系

邮 编:361005